

PROCUREUR-GENERAAL
BIJ DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

's-Gravenhage, 9 maart 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Aan de Directeur Wetgeving en
Juridische Zaken
Mevrouw mr. A.G. van Dijk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Kenmerk: 8599/ig

Geachte mevrouw Van Dijk,

Met uw brief van 12 februari 2015 hebt u ons ter consultatie doen toekomen een zevental amendementen (TK 2014-2015, 33 861, nrs. 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17) op het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen.

De amendementen geven ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*Algemeen*
Wij stellen voorop dat het wetsvoorstel onze instemming heeft. In het advies over een wettelijke regeling van het extern klachtrecht voor de rechterlijke organisatie van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (10 oktober 2007, kenmerk JF07.126) is reeds gewezen op het gemis van een gedifferentieerd sanctiestelsel ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Het thans voorliggende wetsvoorstel biedt toereikende voorzieningen om te kunnen optreden in gevallen van mogelijk ongeoorloofd gedrag van een

rechter of anderszins ongewenste situaties waarbij een rechter is betrokken. Dat betekent overigens niet dat tegen uitbreiding van het aantal mogelijke maatregelen, zoals in een aantal amendementen voorgesteld, principiële bezwaren bestaan. Wel past daarbij een aantal kanttekeningen.

In de eerste plaats hechten wij eraan te onderstrepen dat de belangrijkste garantie voor de integriteit van de rechter erin is gelegen dat de rechter zelf ervoor waakt dat hij in zijn gedragingen en zijn beroepsuitoefening geen twijfel doet ontstaan aan zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Dat besef is sterk aanwezig binnen de rechterlijke macht, rechters zijn zich zeer bewust van het belang van onkreukbaarheid. Dat blijkt ook uit het geringe aantal incidenten dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, zoals ook in de Tweede Kamer tijdens het algemeen debat over dit wetsvoorstel algemeen is onderkend. De ook door ons onderschreven wens het pakket maatregelen uit te breiden is dus niet het gevolg van integriteitsproblemen binnen de rechterlijke macht, maar vloeit voort uit de wenselijkheid in de gevallen waarin optreden wel noodzakelijk is over een voldoende gedifferentieerd sanctiearsenaal te beschikken.

In de tweede plaats merken wij op dat het voor de vormgeving van disciplinaire en verwante maatregelen ten opzichte van rechters van groot belang is dat de mogelijke sancties en de voorwaarden voor toepassing daarvan geen afbreuk kunnen doen aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Dat pleit ervoor om de bevoegdheid tot het toepassen van disciplinaire sancties zoveel mogelijk niet bij de president, de directe functionele autoriteit, te leggen, maar bij een ander gerecht dan het gerecht waar de eventueel disciplinair te straffen rechter werkzaam is. In het wetsvoorstel zoals dat is ingediend en in de voorgestelde amendementen is aan die voorwaarde voldaan, doordat de president uitsluitend bevoegd is tot opleggen van een schriftelijke berisping en eventueel een waarschuwing. Alle andere maatregelen kunnen uitsluitend door de Hoge Raad worden opgelegd. Wij onderschrijven deze systematiek.

In de derde plaats merken wij op dat bij een aantal van de voorgestelde amendementen onvoldoende lijkt te zijn onderkend dat het bij de in artikel 46ca Wrra van het wetsvoorstel genoemde maatregelen gaat om disciplinaire maatregelen waarvoor de grondslag moet worden gevonden in de in artikel

46c Wrra van het wetsvoorstel genoemde misdragingen. De tijdens de algemene beraadslaging door de indieners van de amendementen genoemde voorbeelden waarin de voorgestelde nieuwe disciplinaire maatregelen zouden kunnen worden toegepast, vallen naar onze mening niet onder de in artikel 46c Wrra van het wetsvoorstel genoemde gronden voor het toepassen van die maatregelen. Wij komen daarop waar nodig terug bij onze bespreking van de afzonderlijke amendementen.

*Amendement 9, overplaatsing en demotie*
De maatregelen overplaatsing en demotie als disciplinaire maatregelen ontraden wij om een aantal redenen. In de eerste plaats zien wij constitutionele bezwaren. Volgens de Grondwet worden rechters op voordracht van de regering voor het leven benoemd door de Koning en kunnen zij alleen door de Hoge Raad worden ontslagen. Het amendement leidt tot een tussenvorm, waarbij de rechter uit het ambt waarin hij door de Koning is benoemd door de Hoge Raad wordt ontslagen, de regering vervolgens verplicht is de aldus ontslagen rechter voor een benoeming voor het leven in een ander rechterlijk ambt voor te dragen en de Koning de verplichting heeft de rechter in dat andere ambt als rechter te benoemen. Een dergelijke tussenvorm past naar onze mening niet in ons grondwettelijk stelsel.
In de tweede plaats gaat het om een zware sanctie die enkel passend zou zijn in geval van ernstige misdragingen. Het is niet goed voorstelbaar dat een rechterlijk ambtenaar die zich schuldig heeft gemaakt aan dergelijk gedrag en daardoor geen (senior) raadsheer of senior rechter meer kan zijn, wel geschikt zou zijn voor een rechtsprekende functie in een lager ambt.
In de derde plaats past de maatregel als disciplinaire maatregel niet bij de in de beraadslaging genoemde voorbeelden voor toepassing daarvan. Een rechter die niet goed functioneert (het eerste voorbeeld) valt daarmee nog niet binnen de in artikel 46c Wrra ontwerp genoemde gronden voor ontslag. Van verwaarlozing van de waardigheid van het ambt, zijn ambtsbezigheden of ambtsplichten, d.w.z. van de in het voorgestelde artikel 46c Wrra, onder a genoemde grond, zal in die gevallen immers slechts bij uitzondering sprake kunnen zijn. De andere gronden komen geheel niet in aanmerking. Overigens zal ongeschiktheid waardoor iemand bijv. niet als raadsheer kan functioneren, vrijwel altijd betekenen dat hij ook de kwaliteiten voor het ambt van rechter mist. Wij wijzen hier ook op het antwoord van de Minister op een vraag van de

SP-fractie op welke manier gebrek aan kwaliteit kan leiden tot het opleggen van een disciplinaire maatregel. De Minister wijst allereerst op het inzetten van een functioneringstraject. Indien dat geen effect heeft, kan uiteindelijk ontslag via de Hoge Raad aan de orde komen. Maar volgens de Minister zal dat geen ontslag als disciplinaire maatregel kunnen zijn, omdat gebrek aan kwaliteit op zich zelf niet leidt tot het oordeel dat sprake zou kunnen zijn van plichtsverzuim. Gebrek aan kwaliteit zou eventueel kunnen leiden tot een ontslag wegens ongeschiktheid (artikel 46l Wrra); als er sprake zou zijn van opzettelijk ondermaats presteren zou dat wel als plichtsverzuim kunnen worden beschouwd, aldus de Minister (TK 2013-2014, 33 861, nr. 6, p. 5).
Het andere voorbeeld betreft de seniorrechter die belast is met management in een bepaalde sectie van de rechtbank. Aan een disciplinaire sanctie bestaat hier geen behoefte. Deze seniorrechter kan, als hij als zodanig niet goed functioneert, van zijn bestuurlijke taak worden ontheven en vervolgens zijn rechterlijke functie als seniorrechter weer opnemen. Als het niet goed functioneren als bestuurder tot verstoorde verhoudingen heeft geleid, biedt het voorgestelde artikel 46kb Wrra zo nodig een mogelijkheid tot overplaatsing naar een ander gerecht als niet-disciplinaire maatregel.

*Amendement 11, gehele of gedeeltelijke inhouding bezoldiging*
Ook voor dit amendement geldt dat artikel 46c Wrra van het ontwerp naar onze mening geen grondslag kan bieden voor de toepassing van deze maatregel. Volgens de toelichting op dit amendement, gegeven bij de beraadslaging, is deze maatregel bedoeld voor de situatie dat er sprake is van slecht werk, van werk dat onder de norm is, of van rechters die fulltime worden betaald, maar door allerlei omstandigheden niet fulltime werken. Die situaties vallen niet onder de in artikel 46c Wrra onder b genoemde gronden en slechts bij uitzondering onder de gronden genoemd onder a, zoals hiervoor bij onze opmerkingen over Amendement 9 toegelicht. Wel biedt het nieuwe artikel 17 Wrra van het ontwerp de mogelijkheid salaris in te houden over de tijd waarin een rechterlijk ambtenaar in strijd met zijn verplichting geen werkzaamheden verricht. In ieder geval menen wij dat een financiële sanctie niet zou behoren af te wijken van de norm die geldt voor rijksambtenaren en niet voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaren: ten hoogste de

bezoldiging over een halve maand (artikel 81 lid 1 sub e ARAR respectievelijk artikel 34b lid 1 sub e Brra).

*Amendement 12, schriftelijke waarschuwing*
Het huidige sanctiestelsel kent de schriftelijke waarschuwing. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld deze benaming te wijzigen in schriftelijke berisping omdat door deze bewoordingen het punitieve karakter van de maatregel beter tot uitdrukking wordt gebracht.
De indieners van het amendement stellen voor naast deze schriftelijke berisping de schriftelijke waarschuwing als disciplinaire maatregel (opnieuw) toe te voegen. Het amendement geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen.

*Amendement 13, voorwaardelijk opleggen disciplinaire maatregelen*
Een situatie waarin het voorwaardelijk opleggen van de disciplinaire maatregelen berisping en schorsing opportuun is, achten wij moeilijk voorstelbaar. Dit ligt anders voor de andere maatregelen. Op zich zien wij ten aanzien van bijvoorbeeld de mogelijkheid van voorwaardelijk ontslag geen onoverkomelijke bezwaren. Wij verwijzen daartoe naar het advies van de president en de procureur-generaal over het onderhavige wetsvoorstel (brief van 6 juni 2013, kenmerk 071/13/GC/ig) waarin werd aangesloten bij de aanbeveling van de werkgroep Stevens (rapport p. 9-10) om de mogelijkheid van voorwaardelijk ontslag op te nemen in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Wij citeren hier de desbetreffende passage uit het voornoemde advies:

> "In het rapport werd er terecht op gewezen dat dit een passende maatregel kan zijn ingeval een grond voor disciplinair ontslag aanwezig is, maar gelet op de omstandigheden tenuitvoerlegging van het ontslag bij een voortaan correct gedrag niet in een redelijke verhouding zou staan tot het plichtsverzuim. Dat het opleggen van deze maatregel mogelijk een diffamerend effect zou kunnen hebben waardoor de betrokken rechter niet meer zou kunnen functioneren - welke tegenwerping evenzeer geldt voor de maatregel van disciplinaire schorsing - is ons inziens geen reden af te zien van het opnemen van deze mogelijkheid in de wet. Bij de beoordeling of het opleggen van voorwaardelijk ontslag in een concreet geval een passende maatregel is, kan immers dit mogelijke effect in de afweging worden betrokken."

Wij willen daaraan toevoegen dat de behoefte aan voorwaardelijk ontslag en eventueel andere voorwaardelijke

maatregelen, minder groot wordt naar mate er gekozen kan worden uit een groter aantal disciplinaire sancties. Bij het amendement tekenen wij nog aan dat de rechtszekerheid vereist dat aan de gestelde voorwaarde een termijn is verbonden. Hiervoor bevat het amendement geen regeling. Voorts ontbreekt een aanduiding van de voorwaarden die kunnen worden opgelegd door de gerechtspresident respectievelijk de Hoge Raad. Daarin zou kunnen worden voorzien door een overeenkomstig artikel 34b lid 3 Brra luidende bepaling op te nemen in de Wrra.
Voorts merken wij op dat het voorgestelde zesde lid van het nieuwe artikel 46ca Wrra (de voorwaarde wordt niet nageleefd door de betrokken rechter) de Hoge Raad geen beslissingsruimte laat ten aanzien van de vraag of in dat geval de disciplinaire maatregel alsnog (geheel of gedeeltelijk) moet worden uitgevoerd. Dit achten wij niet wenselijk. Er zijn zeer wel omstandigheden denkbaar die meebrengen dat ondanks niet-naleving van de voorwaarde de disciplinaire maatregel niet wordt uitgevoerd; bijvoorbeeld, het volgen van een cursus of opleiding wordt vooralsnog verhinderd door ziekte van de betrokken rechter. Indien de voorwaardelijke oplegging van disciplinaire maatregelen wordt ingevoerd, zou die beslissingsruimte in het zesde lid van artikel 46ca tot uitdrukking moeten komen, bijvoorbeeld door te bepalen dat de Hoge Raad bij niet-naleving van de voorwaarden kan bepalen dat de maatregel geheel of gedeeltelijk wordt uitgevoerd.

*Amendement 10, VOG overleggen na benoeming*
Het voorgestelde artikel 43a Wrra houdt in dat een rechter na zijn benoeming kan worden gevraagd opnieuw een verklaring omtrent het gedrag (VOG) over te leggen. Volgens de toelichting bij het amendement is dit een aanvulling op de verplichting voor elke rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding om een VOG over te leggen bij aanvang van het dienstverband.

Het is de vraag of de in het amendement voorgestelde bevoegdheid veel toevoegt. De bestaande regelgeving op het gebied van de justitiële documentatie voorziet reeds in de mogelijkheid van verstrekking van justitiële gegevens, zowel voorafgaand aan de benoeming van een rechter (artikel 24 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens) alsook na diens benoeming (artikel 8 en 8a jo. artikel 39f lid 1 sub e Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Voor het laatste geval is daarbij uitdrukkelijk bepaald voor welk doeleinde de

gegevens kunnen worden verstrekt: "het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel". De bij de benoeming betrokken instanties respectievelijk de functionele autoriteit beschikken dus al over een adequaat instrument voor een onderzoek naar de (strafrechtelijke) integriteit van een (kandidaat)rechter. Bovendien verschaft een uittreksel uit de Justitiële Documentatie degene aan wie het is verstrekt meer informatie dan een VOG, of de weigering daarvan. Indien afgifte van een VOG wordt geweigerd, is namelijk niet kenbaar voor de functionele autoriteit welk strafbaar feit in de justitiële documentatie is opgenomen betreffende de betrokken rechter.

*Amendement 15, instemmingsrecht NVvR schrappen*
Wij stellen voorop dat het overeenstemmingsvereiste van artikel 51 Wrra geen direct verband heeft met het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel, de uitbreiding van de regeling inzake disciplinaire maatregelen zoals vervat in hoofdstuk 6A van de Wrra. Artikel 51 is een bepaling uit hoofdstuk 8 van de Wrra dat handelt over het overleg over arbeidsvoorwaarden en rechtspositie tussen de Minister en de Sectorcommissie rechterlijke macht. Het in artikel 51 geregelde instemmingsrecht is in 1994 ingevoerd in de Wrra, destijds als artikel 13 (in 1997 ongewijzigd opgenomen als artikel 51 in de gewijzigde Wrra). Het doel van het in 1994 in de wet vastgelegde instemmingsrecht staat in de Memorie van Toelichting (TK 1992-1993, 23 130, nr. 3, p. 7) als volgt omgeschreven:

> "Het in het onderhavige wetsvoorstel geregelde overeenstemmingsvereiste sluit nauw aan bij de invoering van het overeenstemmingsvereiste in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (Besluit van 15 januari 1993, houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en diverse andere besluiten in verband met een wijziging van het georganiseerd overleg (Stb. 1993, 94)."

In de toelichting op amendement 15, gegeven in het mondeling overleg, is door de indieners naar voren gebracht dat artikel 51 Wrra een onaanvaardbare beperking van het recht van amendement van de kamer als medewetgever betekent.

Het probleem werd destijds bij de voorstellen tot wijziging van het ARAR door de Raad van State onderkend:

> "De Raad merkte op dat op grond van deze regeling (overeenstemmingsvereiste in het ARAR) de Minister van Binnenlandse Zaken kan worden verplicht over een formeel wetsvoorstel waaraan individuele ambtenaren rechten of verplichtingen ontlenen, overeenstemming te bereiken met de centrales van overheidspersoneel. Door de Minister van Binnenlandse Zaken hiertoe te verplichten heeft de regering weliswaar niet formeel, maar wel materieel de vrijheid van de formele wetgever beperkt. De Raad meende dat de gevolgen van de binding die ontstaat bij overeenstemming, niet zijn te rijmen met de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever, tenzij de wetgever die gevolgen uitdrukkelijk aanvaardt en daarvoor formeel wettelijk grondslag schept." (Advies van 20 december 1991, no. W04.91 0422 (Stcrt. van 9 maart 1993, nr. 47)"

Hoewel aan dit laatste vereiste is voldaan, het instemmingsvereiste voor leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast staat immers in de wet, onderschrijven wij de mening dat de huidige regeling van artikel 51 Wrra op gespannen voet staat met de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever.
Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat hier een algemeen rechtspositioneel belang aan de orde is (vgl. de huidige regelingen op dit punt voor het overige personeel in rijksdienst) en dient te worden gelet op de constitutioneel bijzondere positie van de rechter. Dat zijn rechtspositie bij wet moet worden geregeld is bedoeld als waarborg om de rechter op dit punt een sterkere positie te geven dan (andere) ambtenaren. Wij achten het van groot belang dat bij een eventuele wijziging van de regeling recht wordt gedaan aan beide belangen, te weten de grondwettelijke vrijheid van de wetgever en een zodanige betrokkenheid en inspraak van rechters bij het regelen van hun rechtspositie dat daarmee hun onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.
Dit vereist meer en breder overleg en voorbereiding dan in het kader van dit amendement mogelijk is. Wij adviseren daarom het daartoe te leiden dat het voorgestelde amendement 15 thans niet in stemming wordt gebracht en dat op initiatief van de Minister nader wordt onderzocht op welke wijze de inbreng van de rechterlijke macht met betrekking tot de regeling van haar rechtspositie het best kan worden geregeld en in hoeverre dat tot aanpassingen van artikel 51 Wrra zou moeten leiden.

*Amendement 17, kennisgeving nevenbetrekkingen: ook hoofdbetrekking melden*

Wat betreft dit amendement beperken wij ons tot de opmerking dat de voorgestelde aanvulling op artikel 44 en 44a naar ons oordeel overbodig is. De definitie van het begrip nevenbetrekkingen in het eerste lid van artikel 44a is duidelijk: het gaat om *alle* betrekkingen buiten het rechterlijk ambt. Bovendien blijkt uit het zevende lid van artikel 44 expliciet dat rechters-plaatsvervanger hun hoofdbetrekking moeten vermelden.

Hoogachtend,

M.W.C. Feteris,
President

J.W. Fokkens
Procureur-Generaal